



Mission régionale d'autorité environnementale

Guadeloupe

Avis délibéré de l'Autorité environnementale sur le projet de Plan Local d'Urbanisme de Petit- Bourg

n°Ae 2018AGUA3

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de Guadeloupe s'est réunie le 17 mai 2018 à 8h30. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis relatif au Plan Local d'Urbanisme de la commune de Petit-Bourg.

Étaient présents et ont délibéré : Gérard Berry et François-Régis ORIZET.

En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.

* *

La direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL) de Guadeloupe a été saisie par la commune de Petit-Bourg pour avis de la MRAe.

Cette saisine étant conforme à l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 104-6 du même code, il en a été accusé réception en date du 20 février 2018. Conformément à l'article R. 104-25 du même code, l'avis doit être fourni dans le délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du même code, la DEAL a consulté par courriel le 26 février 2018 l'agence régionale de santé de Guadeloupe.

L'Ae rend l'avis qui suit, dans lequel les recommandations sont portées en italique gras pour en faciliter la lecture.

L'évaluation environnementale des projets de documents d'urbanisme est une démarche d'aide à la décision qui contribue au développement durable des territoires. Elle est diligentée au stade de la planification, en amont des projets opérationnels, et vise à repérer de façon préventive les impacts potentiels des orientations et des règles du document d'urbanisme sur l'environnement, à un stade où les infléchissements sont plus aisés à mettre en œuvre. Elle doit contribuer à une bonne prise en compte et à une vision partagée des enjeux environnementaux et permettre de rendre plus lisibles pour le public les choix opérés au regard de leurs éventuels impacts sur l'environnement.

L'avis de la MRAe, autorité environnementale désignée par la réglementation, porte sur la qualité de l'évaluation environnementale restituée par la personne publique responsable dans le rapport de présentation et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il ne porte pas sur l'opportunité du plan ou du document. Il n'est ni favorable, ni défavorable. L'avis est publié sur le site des MRAe (<http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/>) et sur le site de la DEAL (<http://www.guadeloupe.developpement-durable.gouv.fr/2018-a2226.html>).

Synthèse de l'Avis

S'agissant de la troisième version de ce document, deux précédents avis de l'autorité environnementale ont été rendus. Le présent avis s'attache donc à vérifier la prise en compte des remarques précédentes.

Le projet de Plan Local d'Urbanisme (PLU) de Petit-Bourg arrêté le 30 janvier 2018, est porté par la commune. Depuis le vote de la loi SRU (Solidarité Renouvellement Urbain) par le Parlement le 13 décembre 2000, le PLU remplace le Plan d'Occupation des Sols (POS). Il expose le projet global d'urbanisme qui résume les intentions générales de la collectivité quant à l'évolution de la commune. Il définit la destination des sols sur la commune, ainsi que les règles s'appliquant aux nouvelles constructions. Le PLU doit être rendu compatible avec le Schéma d'Aménagement Régional (SAR) valant notamment Schéma de Mise en Valeur de la Mer (SMVM) de la Guadeloupe.

L'Autorité environnementale note que ses recommandations n'ont globalement pas été suivies d'effets. Les objectifs communaux en matière d'urbanisation ne sont toujours pas compatibles avec ceux fixés par le SAR. Le SDAGE pris en compte est celui de 2010-2015 alors que le nouveau SDAGE 2016-2021a été approuvé le 30 novembre 2015 par arrêté préfectoral. De ce fait, les mesures envisagées ne correspondent pas aux attentes fixées par le schéma directeur. Certains paragraphes, pourtant utiles, ont disparu tels celui sur les OAP de la Pointe à Bacchus ou le Golf de Montagne.

L'Ae renouvelle donc les recommandations suivantes :

- Développer l'état initial de l'environnement concernant les sites du Conservatoire du Littoral, l'énergie, les déplacements et le patrimoine bâti, pour proposer par la suite des mesures réductrices des effets sur l'environnement proportionnées aux enjeux définis.
- Mettre en conformité le PLU par rapport aux objectifs de densification des zones U et de vocation des zones AU.
- Prendre en compte les contraintes qu'imposent l'existence de sites du Conservatoire du Littoral sur son territoire.
- Justifier le choix de l'implantation du golf, de la base nautique de Pointe à Bacchus et de l'espace de développement résidentiel prévu à l'OAP Entrée Sud, notamment au regard de l'orientation stratégique n°1 du PADD et des objectifs de protection de l'environnement, et à proposer le cas échéant des mesures d'évitement, de réduction voire de compensation proportionnées aux atteintes environnementales.

L'ensemble des observations et recommandations de l'Autorité environnementale est présenté dans l'avis détaillé ci-après.

1 Contexte, présentation du territoire, du PLU de Petit-Bourg et des enjeux environnementaux

1.1 Contexte et présentation du territoire

La commune de Petit-Bourg se situe au Nord-Est de la Basse-Terre, entre Goyave au Sud, Baie-Mahault et Lamentin au Nord et Pointe-Noire, Bouillante et Vieux-Habitants à l'Ouest. Peuplée de 23 782 habitants en 2012, elle se place au cinquième rang des communes les plus peuplées de Guadeloupe, et au vingtième rang par sa densité de population. Sa superficie de 130 km² en fait la commune la plus étendue de l'archipel.

Petit-Bourg est une commune périphérique de l'agglomération centrale, qui capte une population à la recherche d'un cadre de vie rural, à proximité du principal centre économique de l'île. Sa population n'a d'ailleurs pas cessé d'augmenter depuis plus de 50 ans, au détriment des communes de l'agglomération pointoise. L'évolution démographique, au sein même de la commune, se réalise en faveur des zones rurales, et au détriment du bourg, ce qui n'est pas sans conséquences sur les besoins en matière d'équipements et de services, d'une part, et sur la vacance de logements, d'autre part.



Commune de Petit-Bourg (extrait du rapport de présentation)

Bien qu'attrayante d'un point de vue économique (25 % des actifs occupés vivent et travaillent à Petit-Bourg), la commune reste très dépendante du pôle Pointois, ce qui engendre de nombreux déplacements. Les principaux emplois créés sur la commune relèvent du secteur tertiaire, au dépens d'une agriculture en déclin. Les entrepreneurs sont en effet attirés par la disponibilité du foncier, situé à proximité du principal pôle économique de l'île.

Les logements se caractérisent par une prédominance de logements individuels occupés par leur propriétaire. Néanmoins, le parc de logements collectifs ne cesse de croître et contribue au dynamisme important de la construction sur la commune.

Le centre-bourg présente une véritable dimension urbaine, du fait de sa densité et de la mixité de ses fonctions. Pour autant, l'urbanisation tend à se développer autour des pôles ruraux, souvent de façon linéaire, démultipliant ainsi les coûts d'équipement du territoire et impactant le paysage. De même, le développement de nouvelles zones d'activités, en particulier la ZAC de Colin, n'est pas sans porter atteinte au paysage.

Petit-Bourg se caractérise enfin par un environnement naturel exceptionnel, réservoir d'une biodiversité riche et variée. Elle abrite notamment une partie du cœur du parc national, qui occupe plus de 50 % du foncier de la commune. Le territoire est également marqué par de profondes vallées qui abritent nombre de cours d'eau drainant le territoire jusqu'au littoral. Cette même côte est entrecoupée de zones humides reconnues comme autant d'espaces remarquables du littoral.

1.2 Présentation du Plan Local d'Urbanisme

Le projet présenté à l'Autorité environnementale est le Plan Local d'Urbanisme (PLU), arrêté par le conseil municipal de la commune de Petit-Bourg le 30 janvier 2018. Il fait suite à deux précédents processus de consultation pour lesquels l'Autorité environnementale a rendu deux avis, le premier en date du 29 janvier 2016¹, le second en date du 20 octobre 2016².

1.3 Enjeux environnementaux du PLU identifiés par l'autorité environnementale

L'Autorité environnementale identifie et hiérarchise les enjeux environnementaux, notamment en fonction des tendances d'évolution et de l'importance des pressions qui s'exercent sur les différentes composantes environnementales d'un territoire. Cette appréciation est également fonction des leviers potentiels et des marges de manœuvre que le document d'urbanisme met en œuvre pour influencer sur ces enjeux.

L'Autorité environnementale souligne les enjeux suivants sur ce territoire :

- préserver la qualité et la diversité des milieux naturels, en particulier les paysages ;
- développer des alternatives viables, et inter-connectées, au « tout-voiture » ;
- maîtriser l'étalement urbain et la consommation d'espaces naturels et agricoles ;
- préserver la ressource en eau.

1 http://www.guadeloupe.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/avisAE_2015-194.pdf

2 http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Avis_Ae_PLU_PtBg_VF.pdf

2 Analyse du caractère complet et de la qualité des informations contenues dans le rapport de présentation

L'Autorité environnementale ne revient pas d'une façon générale et systématique sur la qualité générale des documents qui lui ont été transmis et pour lesquels des appréciations positives ont déjà été formulées dans ses avis du 29 janvier 2016 et du 20 octobre 2016.

Elle a cependant relevé un certain nombre d'erreurs ou omissions qu'il convient de rectifier.

2-1) Dans la partie intitulée « *Profil environnemental* »³ :

- page 15, il s'agit de la mangrove et non de la forêt sempervirente ;
- page 36, sont mentionnés des « monuments classés », ce qui prête à confusion dans la mesure où il n'existe pas de monument historique classé ou inscrit au sens juridique du terme sur le territoire de Petit-Bourg ;
- concernant les zones humides, l'Ae note un appauvrissement du document et de sa cartographie par rapport à la précédente version, dont elle avait salué la qualité dans son avis du 20 octobre 2016. Concernant les espaces naturels et leurs mesures de protection, il serait notamment intéressant de faire figurer sous forme d'annexe, après validation par le conseil municipal puis la MISEN, l'inventaire des zones humides réalisé par la commune en 2016. Cette mesure répondrait d'ailleurs à la disposition 77 du SDAGE 2016-2021. A noter aussi, à la page 45, que le commentaire descriptif de la forêt marécageuse reprend sans modification celui de la page 44 relatif à la prairie humide ;
- enfin, à nouveau, des insuffisances demeurent concernant :
 - les sites du Conservatoire du Littoral qui n'apparaissent pas dans les espaces naturels sous protection,
 - l'énergie pour laquelle il aurait été intéressant d'évoquer le développement d'activités commerciales ou industrielles énergivores,
 - les déplacements en évoquant des modes de déplacement alternatifs à la voiture et ne se limitant pas aux transports en commun,
 - et le patrimoine architectural, urbain et paysager qui mériterait une étude pour sa mise en valeur.

L'Autorité environnementale recommande de développer l'état initial de l'environnement et son évolution concernant les sites du Conservatoire du Littoral, l'énergie, les déplacements et le patrimoine bâti, pour faciliter par la suite la définition de mesures proportionnées aux enjeux correspondants.

- le dossier ne fait pas référence au SDAGE 2016/2021 actuellement en vigueur, mais au précédent document de 2010/2015. Ceci conduit à plusieurs erreurs dans les **références** utilisées, et notamment, celles concernant la question de l'alimentation en eau potable.

L'Ae recommande de reprendre dans l'ensemble du dossier, les références au SDAGE 2016/2021 actuellement en vigueur, et notamment, en ce qui concerne les dispositions introduites par celui-ci concernant l'eau potable.

3 Partie du dossier plus couramment intitulée « Etat initial de l'environnement » et dont le contenu est précisé par l'article R.122-20 du code de l'environnement (« Une description de l'état initial de l'environnement sur le territoire concerné, les perspectives de son évolution probable si le plan, schéma, programme ou document de planification n'est pas mis en œuvre, les principaux enjeux environnementaux de la zone dans laquelle s'appliquera le plan, schéma, programme ou document de planification et les caractéristiques environnementales des zones qui sont susceptibles d'être touchées par la mise en œuvre du plan, schéma, programme ou document de planification. »)

2.2) Dans la partie intitulée « *Fiches de synthèse - Mesures d'évitement /réduction / compensation* »

Les mesures d'évitement, de réduction et de compensation sont déclinées en fonction des 9 thématiques décrites dans le profil environnemental. Le document a été remanié par rapport à la précédente version, dont l'Ae avait acté un certain nombre de progrès, mais les nouvelles modifications opérées peuvent susciter quelques interrogations :

- concernant la biodiversité, les mesures proposées pour réduire les impacts négatifs du projet de Golf ont été amputées de ce qui avait trait aux corridors rivulaire et écologique, la restauration des peuplements et les passages de la faune sous les infrastructures ;
- de même, concernant le thème de l'eau, les mesures proposées pour la réalisation du Golf en phase travaux ont disparu ;
- de même également, dans la partie thématique des risques naturels et technologiques, les mesures concernant le projet de Golf ont disparu ;
- il n'est plus fait référence, dans la thématique de l'énergie, au Plan énergétique régional pluriannuel de prospection et d'exploitation des énergies renouvelables et d'utilisation rationnelle de l'énergie de Guadeloupe à l'horizon 2020 (PRERURE 2008) et à ses objectifs. Les mesures liées à la création du ZAE de Haute Qualité Environnementale ont disparu également ;
- quant aux déchets, plus aucune mesure n'est envisagée ;
- enfin, les cartes accompagnant la précédente version ont été soit retirées soit illisibles.

Globalement, la lecture de cette partie donne le sentiment d'un document nécessitant les compléments évoqués ci-dessus.

3 Analyse de la prise en compte de l'environnement et des impacts du PLU de Petit-Bourg

D'une façon générale, l'Autorité environnementale a constaté que les principales recommandations formulées dans son précédent avis n'ont pas été prises en compte. En conséquence la plupart des recommandations qu'elle formule sont proches de celles figurant dans ce précédent avis, auxquelles peuvent s'ajouter des recommandations relatives à des questions soulevées par l'évolution du contexte

3-1) Besoins et consommation d'espace

Cette question est en particulier abordée dans le chapitre relatif à la justification des choix, qui expose qu'est envisagée la création de 4 000 nouveaux logements à l'horizon 2030. Ces nouveaux logements mobiliseraient 142 hectares en zone U, dont 12 ha situés dans les dents creuses du centre, et 52 hectares en zone AU.

L'Ae rappelle, de nouveau, que le SAR préconise un minimum de 50 logements/ha dans les zones U et 30 logements/ha dans les zones AU. Or les zones U concentrent seulement 12 à 15 logements/ha. D'autre part, avec plus de 155 hectares de foncier libres identifiés comme tels dans les zones UPS⁴, il n'est pas compréhensible que la commune ait recours à la mobilisation de zones AU pour construire de nouveaux logements. D'autant plus que le SAR définit les zones AU en tant qu'espace ayant « *vocation à accueillir les opérations d'aménagement et de construction nouvelles qui ne peuvent s'insérer dans le tissu urbain existant* ».

4 Il s'agit de sections périphériques comportant une porosité du tissu urbain très importante et représentant 1 453,4 ha.

L'Ae recommande une mise en compatibilité du PLU par rapport aux objectifs de densification des zones U et d'écarter toute extension de l'urbanisation en dehors des zones U actuelles.. Elle préconise, de nouveau, que la commune propose un projet plus vertueux en matière d'étalement urbain et d'artificialisation des sols en exploitant et mettant en valeur le foncier identifié comme « libre » en zone U.

L'Ae rappelle enfin que le projet de PLU tel qu'il est présenté ne lui paraît pas en l'état compatible avec le SAR porté par la région Guadeloupe.

3-2) Paysage et patrimoine

L'Ae renouvelle ses remarques concernant le paysage : celui-ci est traité de façon assez superficielle, sans qu'il ne soit envisagé comme un élément transversal et structurant de l'environnement urbain. De ce fait, aucune mesure ne convainc vraiment sur la volonté de la commune à traiter cette thématique en profondeur. L'Ae note que ses recommandations visant le patrimoine bâti n'ont pas été prises en compte.

L'Ae recommande :

- une meilleure intégration de la problématique paysagère, en tant que composante transversale de l'environnement. Il s'agit par ailleurs de traiter le cadre de vie à la hauteur de l'enjeu qu'il constitue pour le développement de Petit-Bourg.***
- d'inventorier le patrimoine bâti du bourg qui, par sa mise en valeur, doit contribuer au renouvellement urbain et à la redynamisation du centre-bourg, conformément aux objectifs affichés dans le PADD.***

3-3) Contribution au changement climatique

L'Ae note que ses précédentes recommandations concernant le réchauffement climatique n'ont pas été prises en compte ;

L'Ae recommande de détailler les mesures prises pour adapter le territoire aux changements climatiques, notamment en limitant l'extension de l'urbanisation avec une vigilance particulière pour les zones littorales.

3-4) Projets du littoral de Pointe-à-Bacchus et du Golf de Montagne

Il est fait mention de l'OAP du littoral de Pointe-à-Bacchus et celle du Golf de Montagne alors que ces OAP ne figurent pas dans le livret présentant les Opérations d'Aménagement et de Programmation. De plus, toutes les cartes ont été remplacées par des photos sans légende ni commentaire, et la légende figurant page 5 a été inversée, devenant incompréhensible.

L'Autorité environnementale constate une nouvelle fois que le projet de PLU ne reconnaît toujours pas l'existence de terrains appartenant au Conservatoire du Littoral et dont la prise en compte est pourtant primordiale, notamment pour valider le projet de la commune sur le site de la Pointe-à-Bacchus.

L'Autorité environnementale invite, une fois encore, la commune à justifier le choix de l'implantation du golf, de la base nautique de Pointe à Bacchus et de l'espace de développement résidentiel prévu à l' OAP Entrée Sud, notamment au regard de l'orientation stratégique n°1 du PADD et des objectifs de protection de l'environnement, et à proposer le

cas échéant des mesures d'évitement, de réduction voire de compensation proportionnées aux atteintes environnementales.

Elle invite également la commune à mieux prendre en compte les contraintes qu'imposent l'existence de sites du Conservatoire du Littoral sur son territoire.